



EL PODER LEGISLATIVO: FUNCIONES

LEGISLATIVE POWER: FUNCTIONS

ÓSCAR MARTÍNEZ PEÑATE
Director de UFG-Editores de la
Universidad Francisco Gavidia



REALIDAD Y REFLEXIÓN

Reality and Reflection



Año 5, Nº 13, San Salvador, El Salvador, Centro América Revista Cuatrimestral enero-abril 2005

EL PODER LEGISLATIVO: FUNCIONES

LEGISLATIVE POWER: FUNCTIONS

Óscar Martínez Peñate
Director de UFG-Editores de la
Universidad Francisco Gavidia

Illustrative exposition of the legislative power, the autonomy of the congress; the excuses that have been used by the congress members to evade the interpellation; the role of that power in terms of censorship against of minister or government official, parliament judicial function, political trials, inability, resignation or permission for the President of the Republic; ratification and unilateral declaration from the State to international treaties, credits subscribe by the president. One the exclusive functions of the Legislative Power is to legislate in the constitutional field; and it also choose the government employees, approve the country's general budget, understanding that its finance precede from the services that the State give from the tax recollection, to give a follow up and evaluation before restructuring it. The Congress also establishes the public and municipal services rate. MARTÍNEZ PEÑATE, ÓSCAR; LEGISLATIVE POWER; LEGISLATIVE CORPS; INTERNATIONAL LOANS.

1 De la autonomía a la coordinación de los tres Poderes del Estado

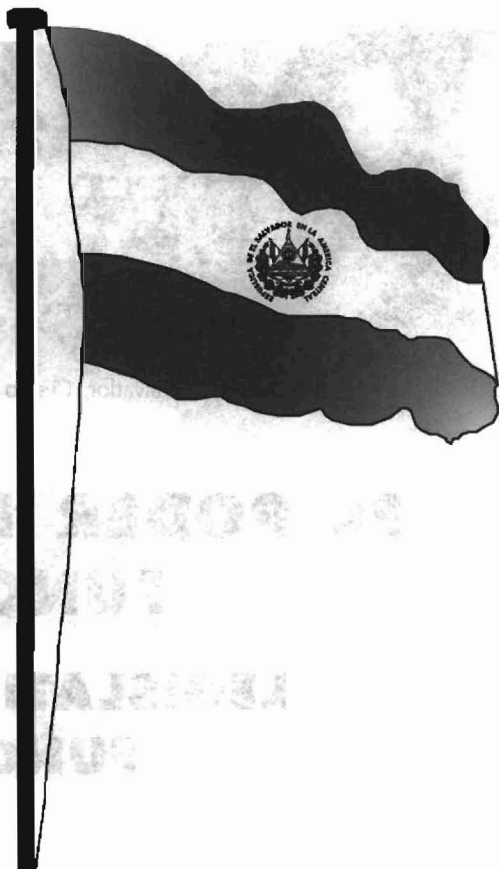
Una de las características del Estado de derecho democrático se fundamenta en la separación orgánica, independencia y autonomía de los tres Poderes del Estado, lo que permite que haya equilibrio entre ellos, a fin de realizar la función de supervisión y control recíproco. Asimismo, se contrarresta el surgimiento de sistemas políticos que riñen con la democracia, al delimitar mutuamente las funciones de los Poderes del Estado, los cuales son conocidos como el sistema de frenos y equilibrios (checks and balances).

- El Legislativo elabora las leyes.
- El Ejecutivo ejecuta las leyes.
- El Judicial vigila la correcta elaboración, ejecución y el fiel cumplimiento de las leyes.

El sistema de checks and balances garantiza el equilibrio y la relación de igualdad de los tres Poderes del Estado y el desarrollo de su respectivo trabajo en un plano horizontal, de tal forma que ninguno de ellos se imponga sobre el otro.

En este mismo orden, para que la Asamblea Legislativa posea independencia en relación con los otros dos poderes, se requiere, además, que ésta esté conformada por diputados que hayan surgido de elecciones democráticas al interior de sus propios partidos, igualmente que hayan sido elegidos por el cuerpo electoral en elecciones nacionales democráticas y que cada uno de ellos desempeñe en la Asamblea el rol de representar los intereses de la nación.

La Asamblea Legislativa, al ser independiente, puede cumplir sus labores y funciones sin interferencias, imposiciones o condicio-



namientos. La independencia le faculta ser democrática en lo interno y externo. Al considerar al Poder Legislativo como el primer poder, se le ubica en la cúspide de la pirámide, el problema que se plantea es cuál de los dos poderes restantes se encuentra exactamente debajo.

Durante la época de la Guerra Fría y del bipolarismo, la comunidad socialista le daba supremacía al Poder Legislativo, por su carácter representativo y soberano, también por ser la institución que elabora las leyes que rigen las relaciones sociales y de producción en el Estado.

Este planteamiento puede conducir a concluir que las dictaduras del "socialismo real"

provenían no de la concentración del poder en el Ejecutivo, sino en el Legislativo, pero hay que aclarar que el Poder Legislativo era monopolio exclusivo de los partidos comunistas, asimismo, el poder Ejecutivo. Entonces, ¿la dictadura era del Poder Legislativo, del Ejecutivo o de un partido político?

En los países democráticos, cuando el partido oficial tiene la mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa, ello no representa un peligro, porque se parte del hecho de que el partido es democrático y vela por el interés nacional, pero el problema surge cuando las instituciones del país y el partido no son democráticos y el partido en el poder vela únicamente por los intereses de un solo sector económico, social, político, étnico, etc., de la sociedad.

Esta situación se traduce en la imposición autoritaria y afecta negativamente al sistema político, porque el Ejecutivo se convierte en un dictador sobre la Asamblea Legislativa y, si el partido en cuestión es reelegido por uno o varios períodos adicionales para gobernar el país, se convierte luego en un dictador sobre el Poder Judicial y puede escalar un autoritarismo institucionalizado, capaz de prevalecer por un período considerable.

Al convertirse el Poder Judicial en guardián de un solo interés, al servicio de un partido político, clase social, sector económico, etc., la ley se torna injusta y la corrupción adquiere el rango de política de Estado.

El autoritarismo se institucionaliza cuando, un partido político, además de tener a su servicio al Ejecutivo, a la Asamblea Legislativa y al Poder Judicial, de igual forma puede ejercer su dominio sobre la Fiscalía General de la República, la Corte de

Cuentas de la República, la Procuraduría de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República, el Tribunal Supremo Electoral, etc. La norma es la legalización de la arbitrariedad y la politización del Poder Judicial.

Este es el escenario de un autoritarismo institucionalizado y además “legal”, porque paralelamente, en la medida en que se consolide, creará todo el contexto jurídico que lo legitime. Es decir, lícita será la distribución injusta de la riqueza y la concentración de la misma en un reducido número de oligarcas y empresas multinacionales, igualmente, la venta y destrucción del Estado, la inexistencia de una previsión y seguridad social, etc.

La Constitución se puede convertir en una Carta Magna decorativa o en un instrumento para justificar las iniquidades, injusticias y desigualdades, etc.

En el mensaje de Armando Calderón Sol, ex presidente de El Salvador, con motivo del CLXXIV aniversario de “nuestra independencia patria”, el 15 de septiembre de 1995, afirmó que: “Ahora la institucionalidad de la república y el Estado de derecho están plenamente garantizados por una verdadera independencia de los poderes públicos”¹.

Según la Constitución de El Salvador, en el Art. 86: “Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las Leyes”. Este mismo artículo, más adelante, dice que: “Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”.

Uno de los males que se ha mantenido durante años y sigue igual o peor en la

Asamblea, es el de no contar con un interés homogéneo frente a la actuación del gobierno, fundamentalmente porque la representación mayoritaria adopta un carácter gubernamental en todas sus actuaciones, impidiendo con ello ejercer una actuación verdaderamente independiente y desdiciendo del carácter parlamentario del Órgano Legislativo; con dicha actitud la "función de control político" no pasa de ser un mero enunciado, una simple aspiración constitucional irrealizable².

Por otro lado, cuando se habla de división de poderes, se crea la impresión de un esquema teórico o ideológico de naturaleza rígida e inflexible, en el que no hay vasos comunicantes entre los tres Poderes del Estado.

La división de poderes fue un valioso aporte teórico que surgió como una respuesta concreta y viable a la situación política, social y económica de algunos países de Europa, particularmente del Reino Unido y Francia, por lo que, actualmente, no podemos continuar dándole la misma interpretación sin tomar en cuenta los avances, los cambios y las modificaciones que se han producido.

Cuando hablamos de división de poderes, presuponemos la interdependencia, interrelación, coordinación y colaboración que se da entre los Poderes del Estado, para lograr juntos cada vez más el buen funcionamiento y perfección del sistema político democrático. La Constitución de El Salvador en el Art. 86 establece que los tres poderes "...colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas", pero se queda corta al no especificar para qué.

1.2 Funciones de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa tiene funciones que le son propias y son la ejecución o la omisión de éstas, las que le definen su idoneidad o disfuncionamiento y el nivel interno de desarrollo de la institución.

Las principales funciones del Poder Legislativo en países democráticos son las siguientes:

- Llamar a los ministros a las comisiones legislativas y a las plenarias para que brinden información.
- Interpelar e interrogar a los ministros.
- Conceder permiso al presidente del país para viajar al extranjero.
- Declarar estado de sitio y declaración de guerra.
- Otorgar distinciones honoríficas, títulos de reconocimiento y gratificaciones, etc.
- Otorgar concesiones y permitir privatizaciones.
- Elegir al ministro de defensa y otorgar los grados de ascenso de los oficiales de la fuerza armada.
- Establecer las tarifas de los servicios públicos.
- Recibir y analizar las memorias anuales de labores de los miembros del Ejecutivo.
- Ratificar los tratados.
- Legislar y controlar la aplicación de las leyes y de sus respectivos reglamentos.
- Otorgar indultos y amnistías.
- Representativa.
- Nombrar embajadores y otros funcionarios diplomáticos.
- Aprobar los impuestos municipales y otros.
- Emitir moción de censura (veto legislativo).
- Responsabilidad penal de los ministros.
- Conceder autorización al ejecutivo para contratar créditos.

- Revisión constitucional.
- Conceder o negar permiso a nacionales para que acepten cargos diplomáticos que deban ser ejercidos en el país.
- Elección de algunos funcionarios públicos.
- Aprobación del presupuesto general de la nación.
- Crear comisiones de investigación específicas.

Las comisiones legislativas y el plenario tienen el derecho de llamar a los ministros u otros funcionarios públicos, con excepción de los miembros del Poder Judicial, igualmente a particulares, para que presenten informes o respondan preguntas de interés para los diputados, con lo cual éstos amplían su visión sobre determinados asuntos de trascendencia nacional, lo que les permite emitir dictámenes con la mayor información posible sobre determinados proyectos de ley.

Tanto los funcionarios públicos como los particulares que no se presentaren al llamado de las comisiones o del plenario o no enviaren la información solicitada en el tiempo requerido, asimismo en el caso de que se presentaren y dieran información falsa o tergiversada serían objeto de sanciones por parte de la Asamblea Legislativa, lo que conllevaría el establecimiento de acciones judiciales que se podrían tramitar en las instancias pertinentes.

En el caso de El Salvador, no existe reglamentación ni sanciones para garantizar que los funcionarios públicos envíen la información solicitada por los diputados en el tiempo previsto, de igual manera, no hay disposiciones jurídicas para penalizarlos por mentir o tergiversar la información que les soliciten las comisiones permanentes o el plenario.



Según el diputado Eugenio Chicas:

Continuamente se solicita información. Nada menos de nuestra comisión hemos solicitado a distintas instituciones del Estado, Ministerio de Trabajo, por ejemplo, desde la Comisión de Trabajo al Ministerio de Trabajo, al Seguro Social, a los jueces, pero esa información, de parte de algunos funcionarios es ágil y la envían, muchos funcionarios no la envían o la envían con mucho retraso por lo que ya no es útil o la información es incompleta³.

Por otro lado, en países democráticos los funcionarios públicos, a excepción de los miembros del Poder Judicial, pueden presentarse cuando lo consideren conveniente, con la previa aprobación de la comisión o del plenario y, tienen derecho a voz, pero no a voto y observan las mismas reglas sobre los deberes y derechos de los diputados, estipulados en el reglamento interno de la Asamblea Legislativa, con excepción del voto, para que defiendan y promuevan los planes y programas de trabajo de sus respectivas instituciones, con el propósito de lograr apoyo legislativo para las acciones del Ejecutivo. En El Salvador, esta situación tampoco se encuen-

tra regulada ni en el Reglamento Interior de la Asamblea ni en la Constitución.

En algunos países, los ministros y algunos funcionarios públicos tienen la obligación de presentar cada año la memoria anual de labores, que consiste en un recuento de las actividades realizadas por su ministerio o institución, con el fin de que los diputados y la población conozcan lo que se ha hecho en la gestión pública.

En países donde las cuentas son claras y transparentes la función pública, las comisiones legislativas estudian y analizan la memoria o las memorias pertinentes a la labor de cada ente y comprueban la ejecución de la ley del presupuesto y las otras leyes y reglamentos respectivos de cada institución, de tal forma que se enteran de la actividad gubernamental, lo que les permite emitir opinión al respecto y, en caso de encontrar

anomalías, se forman comisiones o subcomisiones especiales de investigación, para determinar la aprobación, desaprobación o establecer correctivos en cuanto a la ejecución del presupuesto o de la elaboración y aplicación de reglamentos, por parte de los ministerios o entidades públicas. Obviamente esto no sucede en El Salvador.

Al respecto, la Constitución de El Salvador, en el Art.18, dice: "Recibir el informe de labores que deben rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo". Y el Art.131, inciso 36, expresa que la Asamblea debe: "Recibir el informe de labores que debe rendir el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República y el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador".

CUADRO No. 1 **SOLICITUD DE INFORMES A FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y A PARTICULARES** **EN COSTA RICA Y EN EL SALVADOR**

REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA **DE COSTA RICA**

Art.111

Las comisiones permanentes y especiales, por medio de sus presidentes, y los diputados, en forma personal, podrán solicitar toda clase de informes a las instituciones del Estado.

Dichas solicitudes deberán ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos.

Art.112

Corresponde al Presidente de la Comisión, previa moción aprobada al efecto, requerir la presencia de aquellos funcionarios y particulares cuya comparecencia en la comisión se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados.

Toda persona deberá asistir al ser convocada, salvo justa causa, y, en caso de renuencia, será conducida por la Fuerza Pública. La persona citada podrá asistir acompañada de un abogado, y negarse a declarar en los casos en que así la faculte

la Constitución o la ley, y cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o militares pendientes.

El Presidente de la Comisión tomará juramento a las personas que asistieren, conforme con el Código de Procedimientos Penales. En caso de que faltare a la verdad, se aplicarán sanciones previstas en el Código Penal, de acuerdo con las disposiciones generales del Código de Procedimientos Penales.

REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR

Art.14

Cuando las Comisiones estimen conveniente, por razones de la importancia de los temas a tratar, podrán llamar a su seno a cualquier persona o funcionario, con el objeto de que la ilustre o auxilie en sus trabajos. Asimismo, reclamar de los otros Órganos del Gobierno y solicitar de instituciones privadas por medio de la Junta Directiva, cuantos informes y documentos sean necesarios.

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, Reglamento de la Asamblea Legislativa, San José, Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 60-61. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, Reglamento interior de la Asamblea Legislativa, San Salvador, S.p.i., 1983, p. 7.

1.2.1 Acerca del veto legislativo

El veto legislativo consiste en la moción de censura del plenario hacia un ministro del gobierno u otro funcionario público, debido a faltas graves, actos que riñen con sus funciones, con el ordenamiento jurídico del país o con la ética. También el veto se aplica a las decisiones e iniciativas administrativas, a la aplicación y elaboración de reglamentos. Aquí lo que procede es anular o detener las decisiones de algún ministro u otro funcionario público, a excepción de las que provienen de los miembros del Poder Judicial.

La censura presupone la "caída" o la renuncia irrevocable del ministro o funcionario, con la cual éste queda inhabilitado para desempeñar cargos públicos, mientras dure el mismo mandato presidencial.

En El Salvador no existe la moción de censura, la Constitución limita a los diputados sólo

a recomendar al presidente la destitución del funcionario público, lo que significa que el mandatario puede o no acatar la recomendación. El Art.131, inciso 37, restringe a la Asamblea Legislativa de El Salvador a:

Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los Ministros de Estado, o a los organismos correspondientes; la de los funcionarios de Instituciones Oficiales Autónomas cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación, en su caso. La resolución de la Asamblea será vinculante cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos.

No obstante, el 12 de diciembre de 1995, los dirigentes de los partidos, Movimiento de Renovación Social Cristiano (MRSC), Movimiento de Unidad (MU) y del FMLN

exigieron la renuncia del gabinete del presidente Armando Calderón Sol, como resultado de una evaluación que realizaron sobre la gestión gubernamental⁴.

Esta exigencia fue ignorada por los ministros y por el propio presidente de El Salvador, pero si hubiera tenido asidero constitucional y la decisión se hubiera tomado en el pleno legislativo, el gabinete ministerial hubiera forzosamente dimitido de forma colectiva y los nuevos ministros que los hubieran reemplazado lo primero que habrían hecho sería rectificar la conducción del Ejecutivo. De igual manera, los desaciertos y obstáculos detectados habrían sido objeto del conocimiento y del debate público.

La censura colectiva del gabinete de gobierno es una de las características del sistema de gobierno parlamentario; no obstante, algunos sistemas de gobierno presidencialista han adoptado la moción de censura o veto legislativo de forma individual.

El voto de censura se encuentra contemplado en algunas Constituciones Políticas de países de América Latina, por ejemplo, en la de Uruguay de 1966, en la de Ecuador de 1979, en la del Perú de 1980 y en la Constitución de Colombia de 1991⁵. Sin embargo, esta medida de control del legislativo es controversial, debido a que si el partido oficial constituye mayoría simple o absoluta en la Asamblea Legislativa y este partido encubre o tiene como norma la corrupción, lo más probable es que la moción de censura no sea aprobada y, en caso extremo, hasta se le puede otorgar un voto de apoyo o respaldo al ministro o funcionario en cuestión; de esa manera, el objetivo del veto legislativo se revierte. No obstante, esta situación podría

causar al partido oficial un costo político en las próximas elecciones.

Por otro lado, si la oposición obtiene la mayoría simple o absoluta en la Asamblea y actúa de manera irresponsable, puede utilizar la moción de censura como un instrumento para causar daño al Ejecutivo.

Por ejemplo; para desprestigiar a algún ministro o funcionario público o para restar simpatías entre la población al partido que dirige el gobierno. En este caso, la oposición estaría contribuyendo a desestabilizar al gobierno y podría provocar la ingobernabilidad.

En ambos escenarios se podría dar una incorrecta utilización de la moción de censura, pero si la Asamblea es democrática, y por lógica transparente, tendrá las puertas abiertas en todas las sesiones de las comisiones y del plenario, para que los medios de comunicación y la sociedad civil en general se enteren de lo que realmente pasa en ella, lo que impediría que la población fuera presa fácil de la demagogia de los políticos en cuanto a la utilización del veto legislativo.

La moción de censura; en todo caso, se podría interpretar como un elemento disuasivo, para contener la corrupción, las arbitrariedades, las injusticias, etc. Asimismo, aseguraría, en cierta medida el acercamiento y la colaboración coordinada entre las comisiones legislativas y los ministerios del gobierno.

1.2.2 Interpelaciones a los funcionarios públicos

La Asamblea Legislativa tiene el derecho no sólo de hacer antejuicio a los funcionarios públicos sino, también, de interpelarlos.



En el Derecho Político de los países de régimen democrático, la interpelación es la facultad que tienen las Cámaras Legislativas para requerir de un ministro que informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de la política en general. Según Duguit, representa el medio más eficaz de ejercer al Poder Legislativo su control sobre el Poder Ejecutivo⁶.

Las interpelaciones, por lo general, conllevan la exposición de explicación o informe sobre un tema o problema previamente señalado por la Asamblea Legislativa, lo que da lugar a un período de preguntas al funcionario por parte de los diputados; después, a un debate parlamentario, que puede desembocar en una sanción legislativa y conducir a una moción de censura o, en el mejor de los casos, a la aclaración del tema o a la solución del problema, sin necesidad de llegar a tomar una medida punitiva.

En la Constitución de El Salvador es una de las funciones de la Asamblea Legislati-

va. En el Art.131 inciso 34 se establece la atribución de: "Interpelar a los ministros o encargados del despacho y a los presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas". Asimismo, encontramos en el Art.165 que:

"Los ministros o Encargados del despacho y Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas deberán concurrir a la Asamblea Legislativa para contestar las interpelaciones que se les hicieren".

Los funcionarios llamados a interpelación que sin justa causa se negaren a concurrir, quedarán por el mismo hecho, depuestos de sus cargos.

En el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador, la interpelación se encuentra regulada en el Capítulo VII, del artículo 56 al 58.

Ni en la Constitución ni en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa se contempla la moción de censura con la respectiva "caída" o dimisión irrevocable y forzosa de los funcionarios públicos que hayan dañado el interés público o causado perjuicio a los bienes del Estado.

Según el diputado Jorge Alberto Villarcorta, en la Asamblea Legislativa de El Salvador: "Un problema grave en la función de legislar es la cultura política que hace, por ejemplo, que los diputados no se atrevan a cuestionar al Ministro de Defensa, que no piensen, que no hablen y que sólo repitan lo que el Ministro dice"⁷.

La Asamblea Legislativa, no tiene experiencia acumulada acerca de los interrogatorios, las audiencias, las interpelaciones, para declarar la inhabilidad del presidente, realizar antejuicios, etc., se puede notar que

algunos diputados todavía tienen el temor a cuestionar a los ministros y en especial al Ministro de Defensa.

En sistemas presidencialistas inestables, la legislatura no tiene verdadera capacidad para controlar la acción de los presidentes o de los burócratas militares y civiles. Cuando trata de hacerlo puede perjudicar su supervivencia institucional al mismo tiempo que la seguridad política y personal de sus miembros. Como resultado de ello se producen frecuentes abusos de poder, los ciudadanos pierden el respeto por sus instituciones políticas y se incrementa la probabilidad de la inestabilidad⁸.

1.2.3 Atribuciones jurisdiccionales de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa en países democráticos tiene entre sus funciones determinar si procede admitir las acusaciones de cualquier persona que haya sido afectada injustamente por algún ministro u otro funcionario público de alta jerarquía, en el desempeño de sus funciones.

La acusación puede ser planteada incluso después de que el funcionario haya cumplido con el período del cargo, toda vez que los perjuicios o infracciones los haya cometido durante el desempeño de sus funciones. Este último caso debería estar estipulado en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de El Salvador y especificar, entre otros, el plazo durante el cual se puede hacer la acusación, de igual forma, la prohibición de que el acusado pueda salir del país sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

A dichos funcionarios se les puede demandar, por ejemplo, por haber violado o

dejado de cumplir las leyes y la Constitución, por comprometer la soberanía y la seguridad del Estado, por no cumplir con los deberes que el cargo les impone, por traición a la patria, por malversación de fondos públicos, estafa, cohecho, soborno, sedición y, falsa declaración fiscal, etc.

Si la demanda es aceptada, se establece el procedimiento conocido como juicio político, acusación constitucional o impeachment en contra del funcionario y se justifica inmediatamente la suspensión de las funciones del acusado.

El juicio político busca, entre otras cosas, prevenir que las personas que demanden a los funcionarios públicos de alto nivel pasen directamente a los tribunales, de tal manera que la Asamblea Legislativa determina la pertinencia de cada caso, "a fin de evitar que día tras día todos los particulares que se sientan injustamente afectados por una resolución ministerial inicien juicios indemnizatorios en contra de ellos"⁹. De esta manera se protegen los intereses y derechos de la sociedad civil, del Estado y del funcionario mismo.

Determinados delitos de ciertas personas (ministros, parlamentarios, jefe de Estado, etc.) sólo pueden ser juzgados con previa autorización del Parlamento y a veces con intervención en el tribunal de una comisión parlamentaria¹⁰.

Si se decide establecer un juicio político, la Asamblea analizará las pruebas de las partes acusadora y acusada y la documentación que las acompañen, igualmente escuchará a ambas y rendirá finalmente un informe.

Si la Asamblea encuentra méritos para la formación de causa al funcionario, su proceso pasa ipso facto al Poder Judicial, para ser juzgado de acuerdo con las leyes, para que res-

ponda por los daños y perjuicios causados al Estado y a particulares y, en caso de resultar culpable, se declara automáticamente la destitución de su cargo, lo que conlleva para tal funcionario la pérdida del fuero constitucional para ser procesado judicialmente.

Cuando el funcionario público renuncia a su fuero, de forma inmediata, su caso es tramitado en los juzgados o tribunales pertinentes y, si éstos giran orden de prisión, el funcionario es suspendido de su cargo y se le priva del desempeño de funciones públicas, sean éstas por elección popular o no, por un período determinado.

En El Salvador, la función jurisdiccional de la Asamblea Legislativa se denomina antejuicio, y está estipulada en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, en el Capítulo V y en la Constitución, en los artículos 236 y 237.

Art. 236

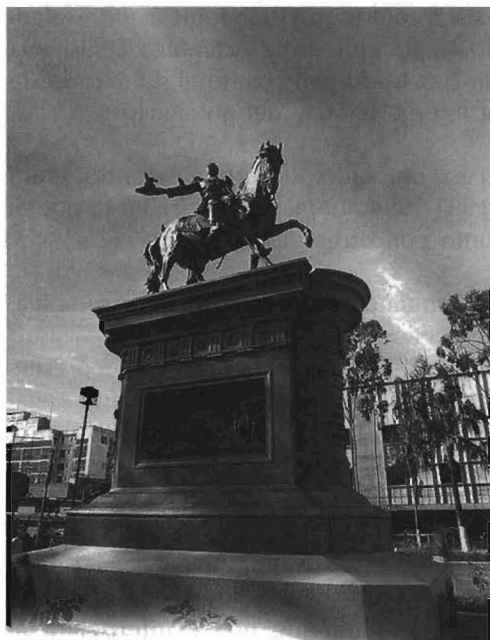
El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Diputados, los Designados a la Presidencia, los Ministros y Viceministros de Estado, el Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras de Segunda Instancia, el Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, y los representantes diplomáticos, responderán ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan.

Art. 237

Desde que se declare por la Asamblea Legislativa o por la Corte Suprema de Justicia, que hay lugar a formación de

causa, el indiciado quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones y por ningún motivo podrá continuar en su cargo. En caso contrario se hará culpable del delito de prolongación de funciones. Si la sentencia fuere condenatoria, por el mismo hecho quedará depuesto del cargo. Si fuere absolutoria, volverá al ejercicio de sus funciones, si el cargo fuere de aquellos que se confieren por tiempo determinado y no hubiere expirado el período de la elección o del nombramiento.

La Constitución no especifica los tipos de delito de manera general, mucho menos de forma específica, lo que significa que se deja una "puerta" de salida. Igualmente, en cuanto al procedimiento para la ejecución del proceso del juicio político, es tan general que rima con lo vago, lo que puede dar lugar a muchas interpretaciones, en ausencia de una reglamentación precisa.





En este mismo sentido, a pesar de la diferencia observada en la Constitución, existe confusión o ignorancia entre algunos diputados de la Asamblea Legislativa de El Salvador, en cuanto al significado de la interpelación y del antejuicio.

El ex diputado Roberto Edmundo Viera (1991-1994: 1994-1997), manifiesta que él junto con otros diputados:

Presentamos en el seno de la Asamblea, una petición de "Interpelación" del Ministro de Hacienda, la respuesta de los representantes del partido de Gobierno fue negativa, aduciendo que el Sr. Ministro no ha cometido ningún delito y que lo único que se quiere es show político¹¹.

Esta confusión o ignorancia de parte de los diputados del partido oficial sirvió de pretexto para que no se interpelara al

Ministro de Hacienda. Estas actuaciones realizadas por desconocimiento o con conocimiento, pero con mala fe, impiden la coordinación de trabajo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; además, obstaculizan la función de control político, la cual debería ser una función de vital importancia de la Asamblea Legislativa.

1.2.4 Inhabilidad y renuncia del Presidente

Le corresponde a la Asamblea Legislativa declarar la inhabilidad del Presidente de la República en ejercicio o del Presidente electo, cuando exista algún impedimento físico o mental que lo inhabilite para el cumplimiento y desarrollo de sus funciones.

El impedimento debe ser de tal naturaleza, que inhíba al Presidente a presentar su renuncia, no esté en condiciones de hacerlo o no quiera formalizarla.

Esta facultad supone, por lo tanto, una actuación de oficio del Senado, incluso sin el conocimiento o aún en contra de la voluntad de aquél. Constituye pues, una forma mucho más rápida y eficaz de destitución que la derivada de la aprobación de una acusación constitucional¹².

Para el caso de El Salvador la Constitución, en el Art.131, inciso 20, señala como atribución a la Asamblea Legislativa:

Declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos, la incapacidad física o mental del Presidente, del Vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una Comisión de cinco médicos nombrados por la Asamblea. De igual forma, le corresponde a la Asamblea aceptar o rechazar la dimisión del presidente, previo análisis y examen de las razones que él esgrima, con el propósito de precisar y determinar si los motivos están fundados y lo ameritan.

La Constitución de El Salvador, al respecto, es ambigua y sólo se limita a enunciar en el Art.131, inciso 15, como atribución de la Asamblea Legislativa lo siguiente: "Resolver sobre renunciaciones interpuestas y licencias solicitadas por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Designados, previa ratificación personal ante la misma Asamblea".

La Asamblea Legislativa en los países democráticos tiene entre sus funciones autorizar la salida del Presidente a otros países, siempre y cuando éste explique y justifique los motivos y las razones del viaje y el tiempo de duración de la estancia en el extranjero o, el período que tomarán las gestiones internacionales propuestas.

La solicitud de autorización para viajar al extranjero puede regir por un período determinado, que puede durar hasta un año después de haber terminado sus funciones como Jefe del Ejecutivo, con el propósito, entre otros, de que el ex presidente pueda evadir sanciones penales por delitos graves que haya cometido en el ejercicio de sus funciones como presidente.

Se supone que en la Constitución deben establecerse sanciones a la no observancia de esta norma por parte del presidente o por realizar actividades y gestiones ante gobiernos u organismos internacionales, distintos a la que el pleno legislativo hubiere aprobado.

La autorización implica que los diputados conozcan, evalúen y otorguen su beneplácito si están de acuerdo con las gestiones diplomáticas que realice el Presidente.

La autorización incluye el objetivo de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo coordinen la política exterior que más convenga a la nación.

De esta manera se garantiza que la política exterior no sea realizada por el Presidente en su carácter personal, sino en representación oficial del país y como sujeto de derecho internacional. Sin embargo, en la Constitución de El Salvador, en el Art.158, únicamente se refiere a que: "Se prohíbe al Presidente de la República salir del territorio nacional sin licencia de la Asamblea Legislativa".

1.2.5 Ratificación de tratados

Otro de los mecanismos de control y coordinación de la política internacional del país lo constituye la ratificación de los

tratados, es decir, de "un acuerdo entre sujetos de derecho de gentes destinado a producir ciertos efectos de derecho"¹³ y regido por el derecho internacional. En sentido amplio podemos decir que es "todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional"¹⁴.

La ratificación es un control sobre el Ejecutivo, para que éste no incurra en hechos diplomáticos que puedan afectar el interés de la nación o poner en peligro la soberanía, la independencia y la autodeterminación del país. También con la ratificación, el Poder Legislativo y el Ejecutivo coordinan las relaciones internacionales, para que éstas sean congruentes con la política y el ordenamiento jurídico interno del Estado. "La práctica de la ratificación es relativamente moderna, arranca desde la Revolución Francesa, o sea, a partir de la organización democrática del Estado"¹⁵.

La ratificación es una competencia exclusiva del Poder Legislativo. "El sistema descansa en la idea democrática del control de la política internacional por el Poder Legislativo y reduce el papel del Poder Ejecutivo, que no es sino un simple negociador del tratado"¹⁶.

Los tratados son firmados primero por el Ejecutivo, pero para que entren en vigencia y tengan autoridad, adquieran fuerza jurídica, constituyan ley de la República y sean obligatorio para los Estados se necesita que la Asamblea Legislativa los ratifique, es decir, que vote a favor en pleno para su aprobación. En términos de derecho internacional se le denomina a esta acción legislativa "ratificación", que no es otra cosa que la confirmación de las gestiones, las negociaciones, la redacción del texto, entre otras, realizadas por el

Poder Ejecutivo.

Según los lineamientos generales del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, el trámite de la ratificación de instrumentos internacionales tiene los pasos siguientes:

- a. Obtención de dictamen favorable de las instituciones involucradas respecto de su contenido; en caso de que no se haya consultado previo a la suscripción.
- b. Previo estudio, elaboración de dictamen favorable de asesoría jurídica, en caso de que no se haya consultado su texto previo a la suscripción.
- c. Someterlo a conocimiento del Ministerio de Justicia para que dicha cartera de Estado dé su dictamen al respecto.
- d. Someterlo a conocimiento del Señor Presidente de la República para que le otorgue su anuencia, que equivale a iniciativa de ley, a que se refiere el Art.133, inciso segundo de la Constitución.
- e. Obtenida la anuencia, se elabora un acuerdo ejecutivo de aprobación y se remite mediante nota a la Asamblea Legislativa para su ratificación.

Con la ratificación el tratado se convierte en ley del país. Para el caso de El Salvador, el tratado entra en vigencia después de haber transcurrido ocho días de la publicación del decreto de la ratificación en el Diario Oficial.

Un país puede expresar a la comunidad internacional su voluntad de obligarse por un tratado, ya sea por ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, según sea el caso.

Ratificación de tratados.

Es el acto mediante el cual un Estado

confirma y aprueba oficialmente los términos de un tratado. Aunque normalmente es un acto ejecutivo, la ratificación se lleva a cabo por cada signatario de un tratado de acuerdo con sus procesos constitucionales. Ordinariamente esto requiere el consentimiento de una o más cámaras de la legislatura nacional¹⁷.

Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados —la cual El Salvador todavía no ha ratificado—, en el Art.14, sobre el consentimiento en obligarse por un tratado, manifestado mediante la ratificación, la aceptación o la aprobación, dice lo siguiente:

1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación:
 - a) Cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;
 - b) Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación;
 - c) Cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación; o
 - d) Cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.
1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación¹⁸.

1.2.5.1 Las reservas a los tratados

Es necesario aclarar que la ratificación es un acto de aprobación pero, también, el pleno legislativo puede rechazar el trata-



Foto: Óscar Martínez Peñate

do presentado por el Ejecutivo. De igual forma, los diputados tienen derecho y libertad para formular reservas al tratado como condición para su ratificación.

Las reservas, según la costumbre internacional, se hacen únicamente a los tratados multilaterales, puesto que en el caso de los tratados bilaterales, por ser una negociación entre dos, no hay mayores problemas para dirimir aspectos en los que no están de acuerdo ambos Estados. "En un tratado bilateral no se concibe la reserva, ya que desemboca en una transformación del tratado de manera puramente unilateral"¹⁹.

En los tratados multilaterales, por tratarse de varios Estados, existe la posibilidad para que los países puedan formular reservas sobre aspectos secundarios del documento con los que no estén de acuerdo. Esta facilidad permite dejar abierta la posibilidad para que otros Estados formen parte del tratado.

La convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en el Art. 2, literal d), nos da una definición de reserva, que reza de la siguiente manera:

Se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado²⁰.

Si bien la Asamblea Legislativa puede hacer reservas, ello no significa que no se encuentren reglamentadas las limitaciones que impone el derecho internacional público. La ratificación es un acto de aprobación, pero también la Asam-

blea tiene la libertad de no aprobarlo o de aprobarlo con algunas reservas.

Las reservas pueden consistir en la no aceptación de algunas partes del texto del tratado, lo cual significa que tendrá fuerza de ley sólo lo que no haya sido objeto de reservas. De igual forma, si las reservas son modificaciones o declaración interpretativa de algunas cláusulas del tratado, estas cláusulas modificadas como parte integral del tratado también tendrán fuerza de ley en el país. Las reservas que realice el Estado sólo serán obligatorias para el que las efectúe.

Sin embargo, no se puede efectuar cualquier tipo de reservas, pues existe una reglamentación en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, contemplada en el Art.19.

Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

- a) Que la reserva esté prohibida por el tratado;
- b) Que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) Que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado²¹.

Este rol de la Asamblea Legislativa en la política exterior ha permitido la participación de todos los diputados y ha conducido en particular a que la Comisión legislativa de Relaciones Exteriores adquiera un papel muy importante y hasta cierto punto determinante, en cuanto al dictamen que emite, ya

que éste tiene repercusiones en la decisión que se tome en la plenaria, además de que, a través de esta comisión la Asamblea ejerce una mejor fiscalización y control de la política exterior del Ejecutivo.

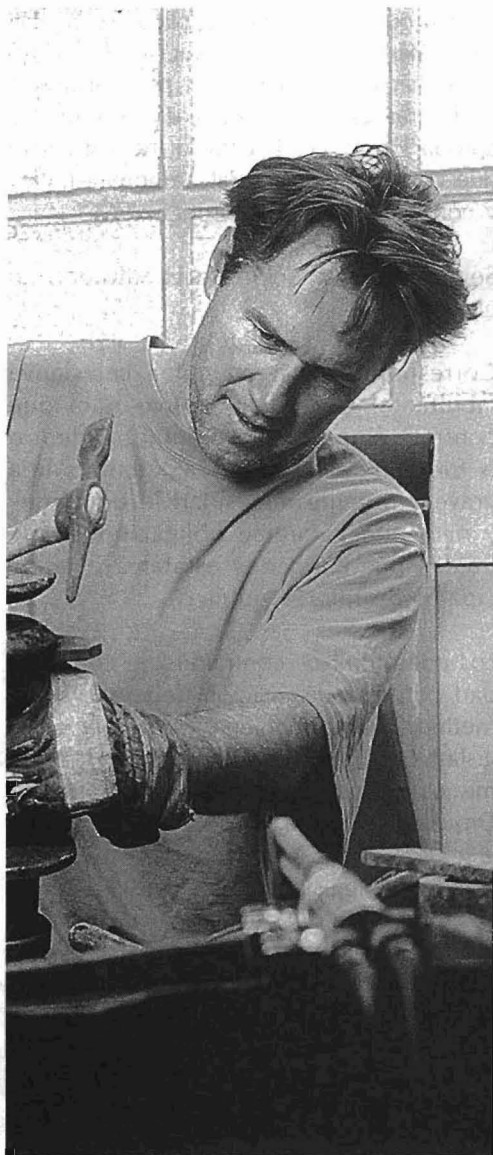
De tal forma, que hoy en día, no es extraño que diputados de la Asamblea Legislativa acompañen a delegaciones o misiones diplomáticas en las negociaciones o en la redacción de textos de tratados internacionales, ni tampoco observar a delegaciones legislativas de países que tratan de resolver litigios fronterizos, como en el caso de El Salvador y Honduras, en el litigio de los llamados «bolsones» fronterizos. «Los legisladores y las autoridades ejecutivas comparten así la responsabilidad de la dirección y los resultados de las negociaciones diplomáticas»²².

Esta importancia ha hecho, además, que, en ciertas ocasiones, los Senadores ostenten una representación institucional cuando viajan al extranjero, y hasta es posible que el Presidente les encomiende alguna misión delicada que el Senador habrá de cumplir con un espíritu no partidista, procurando tener en cuenta lo que es percibido como el «interés de la nación»²³.

La ratificación de un tratado tiene gran alcance, debido a que tiene supremacía sobre el ordenamiento jurídico interno del país, por ejemplo, en caso de entrar en conflicto alguna disposición del tratado con alguna ley, prevalecerá el tratado sobre ella.

1.2.6 Empréstitos públicos

La aprobación de los créditos o empréstitos que suscribe el Poder Ejecutivo, tanto a ni-



vel nacional como con organismos financieros internacionales, gobiernos u otros, constituye otro medio que permite a la Asamblea coordinar la política exterior del país.

La aprobación de parte de la Asamblea permite que los diputados conozcan las condiciones en que se realizará el préstamo y el destino que éste tendrá. Esto ga-

rantiza que los créditos públicos sean utilizados para favorecer a la sociedad, que no sean lesivos a la nación ni perjudiciales a las futuras generaciones. "No obstante, esa aprobación no les da carácter de leyes, sino que conservan su naturaleza administrativa y consecuente rango normativo"²⁴.

Según la Constitución de El Salvador, en el Art.148:

Corresponde a la Asamblea Legislativa facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público.

Los compromisos contraídos de conformidad con esta disposición deberán ser sometidos al conocimiento del Órgano Legislativo, el cual no podrá aprobarlos con menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos.

El decreto legislativo en que se autorice la emisión o contratación de un empréstito deberá expresar claramente el fin a que se destinarán los fondos de éste, y en general, todas las condiciones esenciales de la operación.

De acuerdo con los lineamientos generales del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, para suscribir préstamos internacionales, son necesarios los siguientes requisitos:

- a) Que exista un decreto legislativo que autorice la suscripción del préstamo.
- b) Que exista un acuerdo ejecutivo en ramo de hacienda, que designe para la firma a persona distinta del Ministerio de Hacienda.

- c) Que se emitan los plenos poderes correspondientes, que relacionen los datos de los literales anteriores.
- Adicionalmente, es atribución del Poder Legislativo autorizar la entrada de fuerzas armadas extranjeras, la permanencia en aguas territoriales de barcos de guerra; asimismo, la estadía de aeronaves militares en el territorio nacional, pertenecientes a otros países.

Esta autorización se realiza con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea. Si, en dado caso, el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con la decisión adoptada por los diputados, el presidente no tiene derecho a veto, porque la decisión de autorizar o desautorizar no tiene el mismo procedimiento que el de la elaboración de la ley, por lo que al Ejecutivo no le queda otra opción que aceptar la decisión del Legislativo.

Por otra parte, según la Constitución de El Salvador, en el Art.131, inciso 25, le corresponde a la Asamblea: "Declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el Órgano Ejecutivo".

1.2.7 Legislación y supervisión

Una de las funciones exclusivas dentro de la doctrina clásica del Poder Legislativo es la de legislar, la cual consiste en producir o establecer el derecho a través de normas jurídicas generales, es decir, las leyes, y a las personas responsables de esta actividad se les denomina legisladores.

La función legislativa está dividida generalmente en legislativa ordinaria y función legislativa constituyente. La ordinaria es la que formula la legislación ordinaria que regula las relaciones de los particulares entre sí o la estructuración de los órganos secundarios o mediatos



Foto: Óscar Martínez Peñate©

del Estado. La función es constituyente cuando su objetivo es la elaboración de normas que han de regir la estructura fundamental del Estado y que se materializa en la Constitución²⁵.

En El Salvador, de acuerdo con la Constitución, en el Art.121: "La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por esta Constitución, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar".

Legislador. Persona u organismo que legisla. Debe entenderse que lo hace con arreglo a facultades o atribuciones legítimas. Si bien, en las monarquías absolutas, el Poder Legislativo estaba atribuido a los monarcas, en los Estados de Derecho sólo puede ostentar la calidad de legislador, o sea la potestad de sancionar leyes, el Poder Legislativo²⁶.

Los diputados son las personas que se eligen a través del sufragio para que representen el interés de la nación y una de sus funciones primordiales es hacer y establecer leyes, por esta razón también se les denomina legisladores. En la democracia, la facultad de legislar reside en el pueblo, pero éste la delega por medio del sufragio en los diputados que integrarán la Asamblea Legislativa.

No obstante, la función de legislar encuentra algunas restricciones, por ejemplo, en el caso de Costa Rica:

Sin duda alguna, la restricción más importante es la subordinación de la ley a la Constitución y de esta sumisión deriva el control de la Constitución de las leyes. Existen otras restricciones; en primer término, la imposibilidad del Parlamento de legislar sobre materias electorales seis meses



antes de las elecciones y cuatro meses después, contra el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones. En segundo lugar, la obligación del Parlamento de consultar a algunas instituciones cuando tramita una ley referente a las mismas; y finalmente, el derecho de veto, ya analizado, que ejerce el titular del Poder Ejecutivo²⁷.

Quiere decir que no es pertinente legislar de manera antojadiza, pues la elaboración, las reformas, la derogación, etc., de la ley, deben de circunscribirse en el marco constitucional. De igual forma, los Estados pueden dictar restricciones a la función de legislar, siempre y cuando contribuyan a mantener o perfeccionar el sistema político democrático.

La función de supervisión del Poder Legislativo consiste, entre otros, en la observación ordenada del cumplimiento de las funciones de los miembros del gabinete del Ejecutivo, igualmente, en el control de la forma de aplicación de las leyes que hacen los integrantes del Gobierno. "Control de ejecución de leyes, en primer lugar, por cuanto las leyes no son nada sin los reglamentos para su aplicación. Sin

embargo, a menudo el Ejecutivo bloquea o falsea la legislación tomando unos textos de aplicación tardíos o infieles"²⁸.

La función de supervisión es realizada, en términos generales, por la Asamblea Legislativa y, a nivel particular, por las comisiones legislativas permanentes. No obstante, para hacer menos burocrática y compleja la ejecución de esta función, las comisiones legislativas permanentes crean subcomisiones, con el mandato exclusivo de supervisar y emitir informes de supervisión con periodicidad previamente determinada, auxiliadas por las agencias u organismos especializados de apoyo con que cuenta el Poder Legislativo.

La Asamblea Legislativa controla, vigila y verifica continuamente, de manera sistemática, el cumplimiento de la legislación, en cuanto a su espíritu y letra, a la hora de ser aplicada por los distintos ministerios, instituciones públicas autónomas o semi-autónomas, encargadas de ejecutarlas, administrarlas o de elaborar los reglamentos correspondientes a las leyes emitidas por el Poder Legislativo. Esta función le permite a la Asamblea detectar las inconstitu-

cionalidades, arbitrariedades, fallas, etc., para restablecer el respeto a las leyes.

“Una ley juiciosa y bien escrita no es garantía de que se cumplirán las intenciones de los legisladores”, advierte Oleszek. “Las leyes aprobadas por el Congreso son pautas generales, a veces deliberadamente vagas en su redacción. La aplicación de la legislación requiere de reglamentaciones administrativas formuladas por las dependencias del Ejecutivo, y del manejo cotidiano de los programas por parte de los funcionarios de las dependencias. Tal es el campo de la supervisión legislativa: la revisión continua por parte del Congreso del grado de efectividad con que el Poder Ejecutivo cumple los mandatos legislativos²⁹.”

Según Maurice Duverger; “En virtud del principio de legalidad, el gobierno no puede modificar las leyes: solamente puede precisar su aplicación. Así, las leyes definen los cuadros jurídicos de la actividad gubernamental³⁰. El acatamiento al ordenamiento jurídico interno —y al derecho internacional público— puede determinar al régimen político o forma de gobierno que prevalece en la sociedad, de tal manera, que se puede calificar a un gobierno de democrático o de dictadura, en la medida que respete o irrespete las leyes de un sistema político democrático.

1.2.8 Elección de funcionarios públicos

El Poder Legislativo, en términos generales tiene la potestad de elegir a algunos de los funcionarios públicos de alta jerarquía y para ello ciertas Asambleas Legislativas utilizan varios procedimientos, requisitos y condiciones que garantizan la acertada elección, tales como:

- Que los candidatos sean propuestos públicamente por sus respectivos gremios y asociaciones profesionales.
- Que no tengan vínculos partidarios.
- Que posean nivel académico adecuado.
- Que sean capaces y eficientes.
- Con solvencia moral.
- Profesionales con antecedentes de honorabilidad.
- Estudio de los antecedentes y atestados de los candidatos.
- Entrevistas.
- Audiencias.
- Evitar el continuismo.
- Despolitizar las instituciones³¹.
- Elegirlos con mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos, etc.

En El Salvador, a falta del establecimiento de procedimientos, requisitos y condiciones para la elección de los candidatos a ocupar funciones públicas, igualmente, por la ausencia del perfil que deben de cumplir los funcionarios públicos de alta jerarquía, se ha cometido errores³².

En el reglamento interno de la Asamblea Legislativa de El Salvador, se permite que se elija prácticamente a cualquier persona, puesto que en el Art.16, se establece que:

La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales inmediatamente después de que se practique la elección de un funcionario por parte de la Asamblea, está obligada a iniciar y seguir diligencias a fin de comprobar, por cualquier medio legal si las personas electas reúnen los requisitos establecidos por la Constitución, de lo cual dará cuenta documentada y razonada a la Asamblea, a más tardar treinta días después de verificada la elección.

Hasta la fecha no se ha escuchado alguna vez, que la Comisión de legislación y

Puntos Constitucionales haya llevado a cabo alguna investigación al respecto.

En este mismo sentido, el Dr. Napoleón Rodríguez Ruiz señala y pregunta lo siguiente: "Algunos sectores del Órgano Judicial continúan funcionando con corruptos", ¿Cómo un delincuente juzgará a otros delincuentes?"³³.

Según la Constitución de El Salvador, en el Art.131, inciso 19, la Asamblea Legislativa está facultada para:

Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

En El Salvador no se cumple la función de la aprobación y nombramiento de los funcionarios públicos siguientes que debe de cumplir la Asamblea Legislativa, por ejemplo: embajadores, cónsules, funcionarios y representantes plenipotenciarios ante organismos internacionales; Ministro de la Defensa: presidente y los integrantes del Consejo Directivo del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), y tampoco del Superintendente del Sistema Financiero Nacional.

1.2.8.1 La administración pública en manos de la clase política

En El Salvador la costumbre ha sido que cuando la Asamblea Legislativa ha elegido a los altos funcionarios públicos, por lo general, se da el continuismo y reparar los puestos de trabajo de la administración pública³⁴.

En El Salvador, es en la Comisión Política de la Asamblea donde realmente se elige a los funcionarios públicos de alto nivel, para posteriormente ratificarlos en la votación del pleno.

Los miembros de la Comisión Política le ocultan los detalles de las discusiones entre los partidos políticos en la elección de los funcionarios. Y cuando es discutido en plenaria lo hacen a altas horas de la noche o a primeras horas de la madrugada, de tal forma que: "La Asamblea Legislativa ha convertido en una tradición las plenarios nocturnas para negociar la elección de aquellos funcionarios que la Constitución le faculta"³⁵.

La "negociación" a puertas cerradas de las fracciones de los partidos políticos de la Asamblea ha sido reemplazada por la "negociación" únicamente entre los secretarios generales de los partidos políticos, representados en ella, para elegir a los funcionarios públicos de espaldas a la sociedad civil. Este tipo de negociación se convierte en alianzas entre los partidos políticos.

En El Salvador garantizar que los funcionarios que elija la Asamblea Legislativa van a ser los que el país necesita es algo prácticamente imposible, porque eso implicaría que los partidos políticos y, principalmente el partido mayoritario, vieran la elección de estos funcionarios de cara al desarrollo del país y de la democracia, y no a sus intereses partidarios o a componendas entre partidos políticos³⁶.

Los candidatos a ocupar los altos puestos públicos deberían ser llamados a comparecer ante la comisión legislativa correspondiente, para entrevistarlos y conocer el plan de trabajo de cada uno. De esta manera pondrían en evidencia su

conocimiento e idoneidad para el cargo, en reuniones “a puertas abiertas”, con la presencia de los medios de comunicación y de representantes de la sociedad.

La Asamblea Legislativa de El Salvador no da muestras de transparencia al elegir a las más altas autoridades de las instituciones del Estado. Este procedimiento obstaculiza el proceso de participación plena y activa de la sociedad y se convierte en un impedimento para el buen desarrollo del proceso de democratización.

Por otra parte, la clase política frena y “prohíbe” prácticamente la participación y decisión de la sociedad en asuntos de su interés. La clase política de El Salvador se reserva el derecho a imponer a la población a los altos funcionarios, quienes, en la mayoría de los casos, son militantes políticos.

La clase y la sociedad política no permiten que lleguen a ocupar estos cargos

personas, que protejan y defiendan, al pueblo de los abusos de los políticos y de las instituciones del Estado.

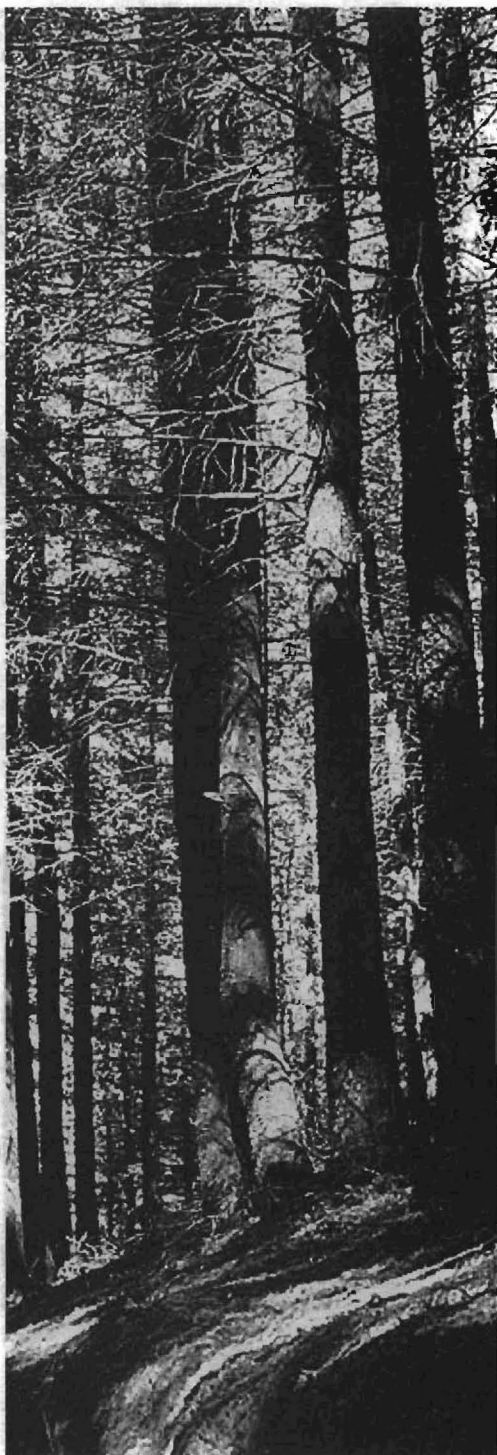
Al no permitir la participación de la sociedad en la presentación de candidatos y al impedirle el acceso a la discusión para su aprobación, se fomenta e institucionaliza el autoritarismo³⁷.

1.2.9 La aprobación del presupuesto general de la nación

1.2.9.1 Tarifas de los servicios públicos e impuestos municipales

Además del estudio, análisis, enmiendas y aprobación del presupuesto general de la nación, le corresponde al Poder Legislativo establecer las tarifas de los servicios públicos y la fijación de tarifas o impuestos municipales presentados por el Ejecutivo o los concejos municipales. Asimismo, determina los montos de los impuestos directos o indirectos y los impuestos sobre la renta.





Sin embargo, en El Salvador le corresponde al Ejecutivo: "Los incrementos que no deberían ser de tipo administrativo, sino legislativo porque se comportan más como tasas y éstas competen a la labor legislativa"³⁸.

Este es un esquema tributario diferenciado y económicamente inequitativo³⁹.

Según la Constitución salvadoreña, en el Art.131, inciso 6, le corresponde a la Asamblea Legislativa:

Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastaren las rentas públicas ordinarias.

No obstante la letra y el espíritu del artículo constitucional, los decretos en mención han sido lesivos a la ciudadanía. Según Juan Carlos Aguirre, jefe de la Unidad jurídica del Centro de la Defensa del Consumidor (CDC):

Nosotros creemos que es importante tomar en cuenta que a la hora de hacer los incrementos es importante considerar obviamente la posición de la población al respecto, porque si no se cae en el error que van a ser desproporcionados.

Nosotros presentamos a la Corte Suprema de Justicia, en 1995 una demanda de inconstitucionalidad por el incremento a las tarifas de agua potable. En ese caso se planteaba: ¿cómo es posible que quienes consumen menos agua deben de pagar más, a más precio el valor del metro cúbico que las personas que consumen más agua?⁴⁰.

Por otra parte, con los altos incrementos de las tarifas de los servicios públicos no sólo se agrava más la crítica situación económica de la mayoría de los usuarios, sino que también se le niega el derecho de gozar de los servicios públicos a las familias de menores ingresos económicos, específicamente a los sectores rurales⁴¹.

1.2.9.2 Presupuesto general de la nación

Para el caso de El Salvador, como en todos los países con Estado de derecho, la preparación del presupuesto general de la nación le corresponde al Poder Ejecutivo, y la instancia encargada de elaborarlo, a propuesta del consejo de ministros, es el Ministerio de Hacienda, como ente rector de las finanzas públicas, a través de la Dirección General del Presupuesto.

Según el Art.167, inciso 3, de la Constitución de El Salvador, corresponde al Consejo de Ministros: "Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal".

El Ejecutivo envía el proyecto del presupuesto a la Asamblea Legislativa como iniciativa de ley para que allí sea discutido y aprobado. El trámite es similar al que se le aplica a un proyecto de ley ordinario. El proyecto de presupuesto es enviado a la Comisión de Hacienda, para que ésta emita el respectivo dictamen y posteriormente se manda al plenario para su discusión y aprobación. No obstante, el Presidente, en este caso, no puede hacer uso del veto ejecutivo.

Cada Asamblea Legislativa tiene su propia metodología para abordar el presupuesto,

por ejemplo, para estudiar, analizar, hacer propuestas, reformas, etc. Sin embargo, en buena parte de las Asambleas, el presupuesto es el que crea más debate y discusión, puesto que los diputados no sólo se limitan a reformarlo —en algunos casos— o aprobarlo, sino por la incidencia que tienen en la política económica y social del país.

En la mayoría de las Constituciones precisan que si el proyecto del presupuesto no es aprobado en el tiempo establecido, el presupuesto del año anterior entrará automáticamente en vigencia, con la posibilidad de que el Parlamento lo pueda modificar en el transcurso de la ejecución⁴².

PRINCIPIOS SUSTANTIVOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

Planificación

Este implica la necesidad de formular planes y programas con amplio alcance y que abarquen las fases de un programa en un período de tiempo determinado.

Universalidad

Indica que se deben incluir todos los elementos cualitativos y cuantitativos; todos los ingresos y egresos.

Unidad

Se concentra en la necesidad de que exista una unidad de documento, de cuenta y de caja.

Previsión-Periodicidad

El programa debe ordenar las actividades por realizar en un plazo determinado.

PRINCIPIOS FORMALES PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

Claridad

Hay que especificar todas las acciones para alcanzar el objetivo propuesto inicialmente.

**Especificación-Generalidad**

De la adopción de uno de estos principios depende la confianza que se tenga en los órganos políticos o el deseo de controlar y supervisar las acciones.

Publicidad

El debate público se da en los Parlamentos, es menester que la mayoría de la población se entere de lo que se está discutiendo.

Exactitud

Las estimaciones que contenga el presupuesto deben ser reales y confiables. (MARINA RAMÍREZ ALTAMIRANO, 1994)

Es en el presupuesto donde se identifican la fuente de financiamiento, los objetivos y las metas del programa del partido en el gobierno, que éste pondrá en práctica en las diferentes áreas y que regulará la

vida económica, política y social del país durante un año, en caso de que el presupuesto sea anual.

La función de discutir y aprobar el presupuesto, es uno de los mecanismos de coordinación y de control político y financiero que utiliza el Legislativo sobre la acción del Ejecutivo, a la vez que "fija unos límites financieros a la actuación del Gobierno"⁴³.

El presupuesto es una especie de "brújula" que define el rumbo que orientará a los planes gubernamentales, es decir, son los planes gubernamentales expresados en números.

La Asamblea Legislativa en El Salvador si no se moderniza y democratiza va en camino directo hacia el total desprestigio, igualmente, por no ejercer un verdadero control sobre el presupuesto y las actua-

ciones del Ejecutivo. "La función de control es la sustancia de la democracia, aun en la norteamericana (sic) que tanto nos gusta utilizar como referencia, ella ejerce una misión de vigilancia y seguimiento del Ejecutivo"⁴⁴.

Por lo general, la Comisión Legislativa de Hacienda tiene facultad para asesorarse permanentemente por el organismo especializado de la Asamblea, con técnicos y funcionarios de la Corte de Cuentas, del Banco Central de Reserva, del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Economía, etc.

La Comisión Legislativa de Hacienda, si lo estima conveniente puede presentar modificaciones al proyecto del presupuesto. Por ejemplo, mociones que reduzcan, eliminen, aumenten o incluyan nuevas partidas, reasignar fondos, es decir, pasar los fondos de una institución a otra. Puede introducir los cambios pertinentes, pero se guarda como regla general que los gastos no sobrepasen los ingresos ni reducir los que por la ley que aprueba el presupuesto.

La Constitución de El Salvador establece, en los siguientes incisos del Art.131, que corresponde a la Asamblea Legislativa:

8. Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas.
9. Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil.
10. Aprobar su presupuesto y sistema de salarios, así como sus reformas, consultándolos previamente con el Pre-

sidente de la República para el solo efecto de garantizar que existan los fondos necesarios para su cumplimiento. Una vez aprobado dicho presupuesto se incorporará al Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública.

No obstante lo establecido en el inciso 10, del Art.131, el Poder Ejecutivo violó la Constitución, al elaborarle el Ministerio de Hacienda el presupuesto correspondiente a 1997 a la Asamblea Legislativa, de igual modo, constituye una violación e interferencia en la autonomía funcional y financiera del Poder Legislativo.

Por otra parte, el financiamiento del presupuesto se obtiene de la recolección de impuestos y servicios estatales. De acuerdo con la estimación de los ingresos que percibe el Estado, son contemplados los gastos o egresos que el sector público efectuará para llevar a cabo de una forma coordinada la política económica y social del Ejecutivo.

En algunos países democráticos se contemplan de manera fija los presupuestos de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones. El presupuesto de ambas instituciones es establecido por un porcentaje fijo en relación con el presupuesto general de la nación, con el propósito de garantizar su independencia con el Legislativo y el Ejecutivo.

En El Salvador únicamente se procede de esta forma en el caso del Poder Judicial. La Constitución salvadoreña en el Art.172, dice: "El Órgano Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado".

La Asamblea Legislativa, a través de la Comisión Legislativa de Hacienda, apoyada por especialistas en la materia, le da seguimiento a la ejecución del presupuesto.

Asimismo, realiza una constante evaluación durante el correspondiente año fiscal. Sin embargo, en El Salvador los diputados no participan en el control de la ejecución ni establecen evaluaciones periódicas ni son informados por el Ministerio de Hacienda acerca de la ejecución del presupuesto, a pesar de que éste se haya comprometido a hacerlo cada tres meses. Por otra parte: "La Presidencia de la Asamblea Legislativa actúa dictatorialmente sobre el conjunto de la misma, limita sus funciones fiscalizadoras, obstaculiza la iniciativa de los Diputados y reduce los alcances y la autoridad del paradójicamente llamado 'primer poder' "45.

El seguimiento y la evaluación le permite a los diputados poseer una mayor visión de la viabilidad, de las reformas o de la reestructuración que puedan ser necesarias en el presupuesto; a la vez, que el siguiente presupuesto general de la nación no constituye una sorpresa que envía el Ejecutivo al Legislativo al finalizar el año, para que de una forma improvisada y apresurada sea aprobado.

NOTAS Y REFERENCIAS

- 1 GOBIERNO DE EL SALVADOR, "Mensaje del Señor Presidente de la República Doctor Armando Calderón Fournier con motivo del CLXXIV aniversario de nuestra independencia patria 15 de septiembre de 1995", *La Prensa Gráfica*, (San Salvador), 19-09-1995, p. 98.
- 2 ROBERTO E. VIERA, "Interpelación, mecanismo de control político parlamentario", *La Prensa Gráfica*, (San Salvador), 25-09-1995, p. 10A.
- 3 Entrevista realizada a Eugenio Chicas Martínez, diputado del FMLN, Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, el día 14-08-1995, a las 9:45 a.m., en el local de la fracción del FMLN en la Asamblea Legislativa.
- 4 ÁLVARO LÓPEZ, "Partidos de oposición piden renuncia de gabinete", *Co-Latino*, (San Salvador), 12-12-1995, p. 1.
- 5 VIDE, CARLOS MATEO BALMELLI, "Anotaciones sobre una teoría de la gobernabilidad", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, No. 90, mayo-agosto 1994, p. 266.
- 6 MANUEL OSSORIO, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Editorial Elia, 1984, p. 393.
- 7 JORGE ALBERTO VILLACORTA, "Resumen Ing. Jorge Alberto Villacorta Diputado Partido CD", *Boletín Informativo Seminario "El rol de la nueva Asamblea Legislativa en la división y equilibrio de poderes"*, San Salvador, Centros de Estudios Democráticos (CEDEM), enero de 1994, p. 4.
- 8 MICHAEL L. MEZEY, "El Congreso en el marco del sistema presidencial norteamericano", *La democracia dividida*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1995, p. 45.
- 9 ALAN BRONFMAN VARGAS, *Las funciones del Estado en un sistema democrático participativo*, Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica del Valparaíso (CEAL), 1991, p. 265.
- 10 JUAN ONTZA, *La política*, Madrid, Ediciones Mensajero, 1983, p. 467.
- 11 ROBERTO E. VIERA, "Interpelación, mecanismo de control político parlamentario", *Op. cit.*, p. 10A.
- 12 EMILIO PFEFFER URQUIAGA, *Manual de Derecho Constitucional*, Santiago de Chile, EDIAR, Tom. II, 1990, p. 143.
- 13 CHARLES ROUSSEAU, *Précis de Droit international public*, Paris, Dalloz, Sixième Édition, 1971, p. 21.
- 14 *IBÍD.*
- VIDE, EDMUNDO VARGAS CARREÑO, *Introducción al derecho internacional*, San José, Editorial Juricentro, Vol. I, 1979, p. 87.

- 15 CESAR SEPULVEDA, **Derecho internacional**, México, Editorial Porrúa, Decimocuarta edición, 1984, p. 127.
- 16 CLAUDE-ALBERT COLLIARD, **Instituciones de relaciones internacionales**, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 255.
- 17 JACK C. PLANO y ROY OLTON, **Diccionario de relaciones internacionales**, México, Limusa, Segunda reimpresión, 1980, p. 311.
L. ONIKOV y N. SHISHLIN, **Breve diccionario político**, Moscú, Editorial Progreso, 1983, p. 371.
CHARLES ROUSSEAU, **Derecho internacional público**, Barcelona, ARIEL, Tercera edición, 1966, p. 34.
- 18 **Convención de Viena sobre el derecho de los tratados**, Viena, 23 de mayo de 1969, p. 6.
- 19 CLAUDE-ALBERT COLLIARD, *Op. cit.*, p. 258.
- 20 **Convención de Viena sobre el derecho de los tratados**, *Ed. cit.*, p. 2.
- 21 *IBÍD.*, p. 7.
- 22 IVO D. DUCHACEK, *Op. cit.*, p. 264.
- 23 GARCÍA COTARELO, RAMÓN y GUERRERO, ANDRÉS DE BLAS, *Ed. cit.*, p. 49.
- 24 MARINA RAMÍREZ ALTAMIRANO, **Manual de procedimientos legislativos**, San José, IJSA, 1994, pp. 258-259.
- 25 JULIETA VOLIO, **La organización de la Asamblea Legislativa**, San José, Tesis de grado, 1988, *passim*.
Apud, Marina Ramírez Altamirano, *Op. cit.*, p. 333.
- 26 MANUEL OSSORIO, *Op. cit.*, p. 420.
- 27 HUGO ALFONSO MUÑOZ, **La Asamblea Legislativa en Costa Rica**, San José, Editorial Costa Rica, 1981, p. 168.
- 28 ROGER GÉRARD SCHWARTZENBERG, "Le citoyenisme", *Revue l'Express*, París, No. 1143-4-10, juin 1973, p. 79. *Apud*, Hugo Alfonso Muñoz, *Op. cit.*, p. 274-275.
- 29 WALTER J. OLESZEK, **Congressional procedures and the policy process**, Washington, D.C., CQ Press, 1978, p. 201. *Apud*, Jorge Anaya Roa (trad.), **El Congreso de los Estados Unidos**, México, Limusa y Noriega Editores, 1992, p. 102.
- 30 MAURICE DUVERGER, **Instituciones políticas y derecho constitucional**, Barcelona, Ariel, Quinta edición, 1970, p. 186.
- 31 No permitir más politiqueros y expulsar a los que están desempeñando cargos de magistrados, fiscales, presidentes, directores y gerentes en las siguientes instituciones: Tribunal Supremo Electoral (depurarlo del sistema de claves), Corte de Cuentas, Fiscalía General de la República, Corte Suprema de Justicia.
- 32 PROGRAMA DE LAS MUJERES DE IEJES, COORDINACIÓN DE ORGANISMOS DE MUJERES, *et al.*, "A los señores del Partido Demócrata Cristiano, a los señores diputados de la Asamblea Legislativa, a la opinión pública nacional e internacional", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-07-1993, p. 58.
- 33 FIDEL CHÁVEZ, "IEJES pide a la Asamblea participar en elección de funcionarios", (San Salvador), **Co-Latino**, 10-10-1996, p. 5.
- 34 REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA DEL FMLN, **Elecciones de Segundo Grado: continuismo, encubrimiento e impunidad**, San Salvador, 10 de julio de 1996.
VIDE, FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, **Comunicado de Prensa**, San Salvador, 10 de julio de 1996.
- 35 "Faltan 'tres votos de oro': Retardan elección de funcionarios", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 06-07-1996, p. 2A.
- 36 "Cortos: Perfil del nuevo presidente de la Corte de Cuentas", **Co-Latino**, (San Salvador), 13-06-1996, p. 2.
- 37 (N. del E.), Esta parte el autor lo publicó en: "La elección del Procurador de los Derechos Humanos", **Realidad Nacional**, San Salvador, Semanario de Análisis Coyuntural de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), segunda época, año 2, No. 134. Publicado en el, **Latino**, (San Salvador), 03-03-1995, p. 15.
"La elección del Procurador de los Derechos Humanos", **El Salvador proceso**, San Salvador, Centro Universitario de Documentación e información de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Año 15, No. 651, marzo 1 de 1995, pp. 6-7.
- 38 "Regalo de mal gusto, dicen diputados", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 17-12-1994, p. 3A.
- 39 DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, "¿Que modelo económico y qué modelo de sociedad queremos?", **ECA Estudios Centroamericanos**, *Ed. cit.*, No. 555-556, enero-febrero 1995, p. 35.

- 40 Entrevista realizada al Lic. Juan Carlos Aguirre, jefe de la Unidad Jurídica del Centro de la Defensa del Consumidor (CDC), el día 02-05-1996, a las 11:45 a.m., en el local del CDC.
- 41 FABIO CASTILLO, "La falsa democracia", *Tendencias*, San Salvador, COOPEX, No. 51, mayo de 1996, p. 30.
- 42 JACQUES LAMBERT y ALAIN GANDOLFI, *Le système politique de l'Amérique Latine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p. 411.
- 43 MAURICE DUVERGER, *Op. cit.*, p. 186.
- 44 ROBERTO MEZA, "La Asamblea Legislativa camino al desprestigio", *El Diario de Hoy* (San Salvador), 20-04-1995, p. 10.
- 45 FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, *El plan del Frente para lograr una economía productiva con desarrollo humano*, Ed. cit., p. 5.
VIDE, NORMA GUEVARA, "Presupuesto general de la nación 95: ¿El último de su género? (San Salvador)", *Alternativa*, diciembre de 1994, p. 8.

